AVRUPA BİRLİĞİNDE DÜZENLEME POLİTİKALARI

VE

DÜZENLEYİCİ KURUMLAR

ALİ RIZA SAKLI

ANKARA -2006

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER 2
GİRİŞ..3
I. AB HUKUKU VE KAYNAKLARI 4
A. AB Hukukunun Özellikleri 4
1. Uluslarüstü Özelliği 4
2. Özerklik İlkesi 5
3. Üstünlük İlkesi..5
4. Doğrudan Uygulama ve Doğrudan Etkililik İlkesi 6
B. AB Hukukunun Kaynakları 7
1. Birincil Kaynaklar..7
2-İkincil Kaynaklar 8
II. AB'NİN DÜZENLEME POLİTİKALARI 10
A.Meroni Doktrini 10
B.Neden Düzenleyici Kurumlar? 12
III. AB'DE DÜZENLEYİCİ KURUMLAR..14
A.AB Komisyonu 14
B.AB Düzenleyici Kurumları..16
1. Düzenleme İşlevine Sahip AB Kurumları..17
2.Düzenleyici Kurumların Kuruluşu..18
2. İşlevleri ve Kurumsal Yapıları 18
3. Denetimleri 20
IV. AB'NİN SERBESTLEŞTİRME ROLÜ 21
A. Belli Sektörleri Serbestleştirme Anlayışı 21
B.Üye Ülkelerin Yönlendirilmesi..22
1.Telekomünikasyon Sektörünün Serbestleştirilmesi 22
2.Enerji Sektörünün Düzenlenmesi 23
3. Düzenlenen Diğer Alanlar..24
SONUÇ 25
KAYNAKLAR 26

GİRİŞ

Geleneksel kamu yönetimi anlayışından ayrılan ve bir anlamda bir kopuşu ifade eden kurul tipi yapılanmalar, ABD'de 1887 tarihli Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu'na kadar geriye götürülebilmektedir. ABD'de halen 100 kadar Bağımsız Düzenleyici Kurum bulunduğu çeşitli kaynaklarda ifade edilmektedir.

Kurul tipi yapılanmaların Avrupa'ya sıçraması, ilk defa II. Dünya Savaşı sonrasında ABD'nin işgali altında bulunduğu dönemde Almanya'da ve daha sonra da Anglo-Sakson ekolünün diğer temsilcisi olan İngiltere'de görülmüştür. Ancak, bu yapıların Avrupa'ya geniş çapta aktarılması, 1980'lerde yaygınlaşan neo-liberal politikalar sayesinde olmuştur.

Bu yıllarda Avrupa Birliği de kurul tipi örgütlenmeleri AB müktesebatı ile ilgilendirerek üye devletlerin sürece dâhil edilmesini sağlamaya çalışmıştır.

Avrupa Birliği'nin bizatihi oynadığı rol, ulus devlet yapısının siyasi erki dışında bazı yetkilerin kullanılması anlamında, Düzenleyici Kurumlara benzemektedir. Avrupa Birliği'nin kurumları da, özellikle AB Komisyonu, kullandığı düzenleme yetkileri ile yeni tip kamu yönetimi anlayışı ile örtüşen bir özellik göstermektedir. Avrupa Birliği çatısı altındaki diğer düzenleyici işleve sahip kurumlar olan; Avrupa Merkez Bankası ve Avrupa Çevre Ajansı gibi birimler de bu arada zikredilmelidir.

Ulus-devlet dışı düzenleme yetkisi kullanan başka uluslararası kurumlar da mevcuttur. Bunlardan en önemlileri IMF ve Dünya Bankası'dır. Bu kurumların, dünya ekonomisini serbestleştirme, ticaret engellerinin kaldırma ve ülkelerin ekonomik yapılarına doğrudan müdahaleler yoluyla önemli bir düzenleme faaliyeti yaptıkları kabul edilmelidir.

Bir başka uluslararası düzenleme işlevi, Uluslararası Derecelendirme Kuruluşları tarafından yerine getirilmektedir. Bu kuruluşlarca ülke ekonomilerine verilen puanlar, onların dünya piyasasında ucuz veya pahalı borçlanmalarına, ekonomilerinin etki altına girmesine ve hatta sarsılmasına bile yol açabilme potansiyeli taşımaktadır.

Bu uluslararası kuruluşların, hiçbir meşru ve demokratik yetkileri olmadığı halde, ülkelerin ekonomik yapılarına, para politikalarına ve uygulamalarına müdahale etmeleri, **demokrasi açığı** olarak bilimsel yazındaki yerini almıştır.

Avrupa Birliği çerçevesinde yapılan düzenlemeler ve üye ülke yönetimlerinin belli alanlarda yetkilerden arındırılmaları, bu bağlamda da "demokrasi açığı" kavramını gündeme getirmiştir.

Düzenleyici Kurumlar'daki kurul tipi örgütlenmelerin, ekonomik güçlerin yönetime katılmaları anlamında "yönetişim" için önemli bir işlev yüklenmeleri, geleneksel demokrasi kavramının katılımcılığı ile izah edilemez. Bu noktada, "ekonomik demokrasi" kavramına "ekonominin kendi kendini yönetmesi" anlamı yüklenerek, siyasal demokrasinin sınırı dışına alınmak istendiği hissedilebilmektedir.

Avrupa Birliği'nin uluslararası ve ulus-üstü yapısı, düzenleme işlevi bakımından özel olarak incelenmesini ve –alanında tek örnek olduğu için- kendi bağlamı içinde değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır. Aynı anda bu iki yapının bir oluşumda bulunmasının yanı sıra, ulusal ve ulus-üstü hukuk sistemlerinin de bir arada bulunma mecburiyeti, bu kurumun düzenleme işlevine özel bir önem verilmesini gerektirmektedir.

I. AB HUKUKU VE KAYNAKLARI

Avrupa Birliği (AB) hukukunun kaynaklarına geçmeden önce, özelliklerine kısaca değinilecektir. AB hukuku, kaynağını uluslar arası kurucu antlaşmalardan almakta ve uluslar üstü geçerlilik taşımaktadır.

Kurucu antlaşmalar; Konsey, Komisyon, Parlamento ve Adalet Divanı'ndan oluşan dörtlü bir yapı getirmişlerdir. AB'nin işleyişi; klasik uluslar arası örgütlerden farklı, devlet yapılarına daha yakın ama kuvvetler ayrılığı ilkesine de tam uymayan kendine has özellikler arz etmektedir.[1]

A. AB Hukukunun Özellikleri

1. Uluslarüstü Özelliği

Avrupa Birliği, bir hukuk düzenine sahip olmasıyla klasik uluslar arası örgütlerden ayrılmaktadır. AB hukuk düzeni, üye devletlerin belli alanlarda egemenliklerini devretmeleri ile oluşmuştur. Bu şekilde, üye devletlerin etkinlik alanları giderek daralırken AB'nin etkinlik alanı aynı ölçüde artmıştır.

[1] Ercüment Tezcan, Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku, Uluslar arası Stratejik Araştırmalar Kurumu, Ankara, 2005, s.2.

Kuruluşu uluslar arası antlaşmalar yoluyla olmakla birlikte, gerek egemenliğin devri gerekse hukuk yapma ve uygulama işlevinin ortaya çıkması, bu yapının uluslarüstü bir nitelik gösterdiğin ortaya koymaktadır.

Uluslar arası düzende ilişkiler, devletlerin taraf olduğu bir çerçevede gelişir. AB'de ise üye devletlerle birlikte bu devletlerin vatandaşları da doğrudan muhatap alınmakta ve uygulamalarda hak sahibi olabilmektedirler. Araya üye devlet girmeden, AB'nin doğrudan yürüttüğü faaliyetlerle bireyler üzerinde doğrudan hukuki etkide bulunulabilmektedir.[2] Bu durum AB hukukunun uluslarüstü özelliğinin en önemli göstergesidir.

AB hukuku, kurucu antlaşmalar, uluslar arası antlaşmalar ve diğer düzenlemeleri ile ulusal ve uluslar arası hukuktan farklılıklar göstermekte ve kendine özgü bir yapı arz etmektedir.[3] Bu özellik, genelde uluslarüstü kavramı ile ifade edilmeye çalışılmaktadır.

2. Özerklik İlkesi

Özerlik ilkesi, AB hukukunun ulusal hukuklardan bağımsız olduğunu ve ayrı bir hukuk düzeni oluşturduğunu ifade etmektedir. Üye devletlerin belli alanlarda egemenliklerini devretmeleri ile AB'nin bu alanlarda yasama faaliyeti yapabileceğini ve mutlak yetki kullanabileceği kabul etmeleri, bu ilkenin temelini oluşturur. Özerklik ilkesi gereği, AB'nin hukuk oluşturma ilkesi üye ülkelerin ulusal hukuklarından bağımsızdır, her üye ülkede aynı biçimde yorumlanır ve ulusal mahkemelerde de uygulanır.[4]

AB hukuku, Adalet Divanı'nın kararlarında ifade edildiği gibi; ulusal ve uluslar arası hukuklardan ayrı ve bağımsız bir hukuk düzenidir.[5] Bununla birlikte, üye devlet ulusal hukuklarından kopuk olarak algılanmaması gerekir. İki hukuk düzeni üye ülkelerde iç içe geçmekte ve aynı alanlarda geçerli olmaktadır.[6] İki hukuk düzeni arasında uyum sağlanması ve çatışma olmaması için, üye ülkelerin hukuk sistemlerini AB'ye uydurma yükümlükleri bulunmaktadır.

3. Üstünlük İlkesi

AB hukuku, bütünüyle kendine özgü, meşruiyeti için uluslararası hukuka ihtiyaç duymayan bağımsız bir hukuk düzenidir. AB hukuk kuralları, ulusal anayasa hükümleri de

---

[2] Umut Doğu, Avrupa Birliği Hukukunda Tüzük ve Ulusal Hukuka Etkileri, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 2001, s.6.
[3] İrfan Kaya Ülger, Avrupa Birliği Hukukunu Ne Derece Tanıyoruz?; http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/nis97/7.htm; 03.04.2006.
[4] Doğu, age., s.7.
[5] Mehmet Merdan Hekimoğlu, Avrupa Birliği Hukuku ve 1982 Anayasasına Göre Egemenlik; http://www.e-sosder.com/dergi/5MHKMOGLU_AB_6.doc; 03.04.2006.
[6] Doğu, a.g.e.,s.8.

dâhil olmak üzere, nitelikleri ve sıraları ne olursa olsun bütün iç hukuk kurallarının üstünde yer alırlar.[7]

Uluslar arası hukuk ve ulusal hukuku birlikte ele alan iki temel yaklaşım sözkonusudur. Düalist yaklaşım, iki ayrı hukuk sisteminin var olduğunu ve uluslar arası hukukun ulusal alanda geçerli olabilmesi için devletin aktif bir katılımla bir işlem yapmış olmasını gerekli görür. Monist yaklaşım ise, iki hukuk düzenini tek bir sistem olarak ele almakta ve uluslar arası hukukun üstünlüğünü kabul etmektedir.

AB hukukunun üstünlüğü, hiçbir hukuk metninin bu hukuka aykırı olamayacağı ilkesini içermekte ve üstünlük ilkesinin istisna değil asıl olması kuralına dayanmaktadır. Bunun nedeni, normalde uluslararası hukuka üstünlüğünü veren iç hukuk iken, AB durumunda hukuki kural koyma yetkisi AB hukukundan kaynaklanmaktadır. Egemenliği kullanan birimin değişmiş olması ve bir kısım kural koyma yetkilerinin üye devletlerce AB'ye bırakılması, belli alanlarda üye ülkelerin düzenleme iktidarlarını kaybettikleri anlamına gelmektedir.[8] AB'ye sözkonusu yetki aktarımı, AB hukukunun üstünlüğünü beraberinde getirmektedir.

4. Doğrudan Uygulama ve Doğrudan Etkililik İlkesi

Bir AB hukuk kuralının doğrudan uygulanabilirliği; herhangi bir tamamlayıcı ulusal düzenlemeye ihtiyaç olmadan üye devlet iç hukukuna dâhil olabilmesini ve uygulamaya konulmasını ifade etmektedir. [9] Buna göre, kanun veya yönetmelik gibi herhangi bir işleme gerek kalmadan, AB hukuk kuralları üye ülkelerde geçerlilik taşımaktadır.

AB hukuku kuramsal olarak üye ülkelerin iç hukuku sayıldığından uluslararası hukuktan ayrılmaktadır. AB kurucu antlaşmalarının tüzük çıkarma yetkisi verdiği alanlarda, üye devletler yetkilerini kaybetmektedirler. Roma antlaşmasının 189. maddesi, tüzüklerin genel geçerliliğe sahip olduklarını ifade etmektedir. Tüzükler gibi, antlaşma hükümlerinin de doğrudan uygulanabilirlikleri sözkonusudur.[10]

İlke olarak direktiflerin, kararların, görüş ve tavsiyelerin doğrudan uygulanabilirlikleri yoktur. Ancak, üye ülkenin verilen sürede direktifle ilgili bir işlem yapmaması, direktifin bireysel hakları ilgilendirmesi vb durumlarda, Avrupa Adalet Divanı kararları ile belli direktiflerin belli ülkelerde doğrudan uygulanabilirliğine karar verilebilmektedir.[11]

---

[7] Hekimoğlu, a.g.m.
[8] Doğu, a.g.e., ss.9,10.
[9] A.k., s.11.
[10] Ülger, a.g.m.
[11] European Parliament Fact Sheets, Sources and scope of Community law; http://www.europarl.eu.int/factsheets/1_2_1_en.htm; 03.04.2006.

Doğrudan etkililik kavramı, AB hukuk normlarının ulusal hukuk içinde özel ve tüzel kişiler lehine haklar doğurması ve bu hakların ulusal yargı organları önünde ileri sürülebilmesi anlamına gelmektedir.[12]

Doğrudan uygulama ve doğrudan etkililik kavramları, AB hukuk normlarının üye ülkelerde ulusal normlar gibi geçerlilik taşıdıkları anlamına gelmektedir. Bu durum, AB'nin bir uluslararası örgüt gibi devletlerarası ilişkiye konu olmadığını, üye ülke vatandaşlarının aynı zamanda AB'ye de bireysel olarak bağlı olmaları ve bireysel olarak onunla hukuki ilişki içinde olmaları sonucunu doğurmaktadır.

B. AB Hukukunun Kaynakları

AB hukuku, ulus devletlerden farklı olarak; kaynağını parlamentonun yasama işlevinden değil, uluslararası antlaşmalardan almaktadır. Uluslararası antlaşmaların ulusal parlamentolarda onaylanması, bu hukuk türünün "uluslararası" niteliğini değiştirmemekte, aksine bu niteliğinin bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır.

Üye ülkelerin uluslararası antlaşmaları ve benzeri dokümanları AB hukukunun birincil kaynakları olarak kabul edilirken, AB kurumlarının bu antlaşmalara dayalı olarak çıkardıkları mevzuat ikincil kaynaklar olarak nitelendirilmektedir.

1. Birincil Kaynaklar

AB Topluluklarının kurucu antlaşmaları ve üye devletler temsilcilerinin uluslararası nitelikli çalışmaları ile ortaya koydukları diğer anlaşmalar ve dokümanlar AB hukukunun birincil kaynakları olarak kabul edilmektedir. Birincil kaynakların temel özelliği, üye devletlerin bir araya gelmeleri ile imzalanan antlaşmalar ve benzeri belgelerden oluşmalarıdır. Bu anlamda uluslararası nitelikte belgeler oldukları söylenebilir.

AB'nin kurucu antlaşmaları şunlardır:[13]

- Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu kuran Paris Antlaşması; 1951,
- Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu kuran Roma Antlaşması; 1957,
- Avrupa Birliği'ni kuran Maastricht Antlaşması;1992.

Bu antlaşmalar, ortaya çıkışlarındaki kurucu irade ve getirdikleri hukuk düzeni bakımından klasik devletler hukuku ile izah edilememektedirler. Anlaşmaya taraf devletlerin

---

[12] Doğu, a.g.e., s.11.
[13] Founding Treaties; http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/treaties_founding.htm; 03.04.2006.

ötesinde, bu devlet vatandaşlarını muhatap alan bu antlaşmalar, uluslararası antlaşma kavramının ötesine geçmektedirler. Topluluk hukuk düzeninin temelini oluşturduklarından ve diğer hukuk kaynaklarından üstün olduklarından, üye devlet anayasaları ile aynı işlevi görmektedirler.[14]

Birincil hukuk kaynakları olarak, AB Topluluklarını kuran, bunları değiştiren veya geliştiren aşağıdaki uluslararası metinler sıralanabilir:[15]

Kurucu anlaşmalardan başka; Düzeltici Anlaşmalar, Giriş Anlaşmaları ve Bütçe Anlaşmaları adları altında gruplanabilen çok sayıda AB anlaşması mevcuttur.[16]

a.Antlaşmalar

b.Plânlar

c.Ekler

ç.Protokoller

d.Mektuplar

2-İkincil Kaynaklar

AB hukukunun ikincil kaynakları, AB kurumları tarafından çıkarılan mevzuatlardan meydana gelmektedir. Bunların temel özelliği, uluslararası antlaşma niteliğinde ortaya çıkmayıp, AB kurumlarınca oluşturulmalarıdır.

Avrupa Topluluğu'nun kuruluş amaçları doğrultusunda faaliyetlerini yürütebilmesi için, topluluk organlarına çeşitli hukuk araçları kullanma gücü ve imkânı verilmiştir. Üye devletlerin sosyal ve ekonomik hayatına müdahale ederken, bazı noktalarda üyelerin inisiyatifine ihtiyaç duymadan kendiliğinden düzenleme yapabilmesi öngörülmüş ve bu amaçla bir dizi doğrudan düzenleme yapma imkânı verilmiştir.[17]

AB organlarının kendiliklerinden çıkarabilecekleri düzenlemelere aşağıda yer verilmiştir:

a.Tüzük (Regulasyon): Tüzükler üye ülkelerde ortak bir hukuk düzeni oluşturmayı amaçlayan, doğrudan hukuk kuralı ihdas etme özelliğine sahip; tüm yönleriyle bağlayıcı olan, üye devletlerde doğrudan uygulanabilen ve genel bir uygulamaya sahip olan düzenlemelerdir.[18] İkincil mevzuat içinde, yalnızca fiilen yasa gücünde olan tüzüklerin doğrudan uygulanabilme özelliği bulunmaktadır.

[14] Doğu, a.g.e., s.21.
[15] A.k., s.19.
[16] Treaties of European Union, http://treaties-of-the-european-union.mindbit.com/; 03.04.2006.
[17] Doğu, a.g.e, s.28.
[18] A.k., s.29.

AB'nin temel antlaşmaları, tüzük çıkarma yetkisini AB Konseyi'ne vermiştir. Bununla birlikte, Konsey'in yetkisini Komisyon'a bıraktığı durumlar olduğu gibi, antlaşma metinlerinde doğrudan Komisyonun çıkarması öngörülen tüzükler de sözkonusudur.

Tüzükler; temel tüzük ve çerçeve tüzük şeklinde iki ana gruba ayrılmakta, genel ilkeleri belirleyenlere "temel tüzük", uygulamaya yönelik olanlara ise "çerçeve tüzük" denilmektedir. Komisyon genellikle temel tüzükleri çıkarmakta, uygulamaya yönelik tüzüklerin çıkarılmasında Komisyon'a vekâlet vermektedir. Bir antlaşma maddesinin doğrudan Komisyon tarafından çıkarılmasını öngördüğü bazı durumlarda Komisyon da temel tüzük çıkarabilmektedir.[19]

Tüzükler AB resmi gazetesinde yayınlanarak yürürlüğe girmektedir.

b.Yönerge (Directive): Üye ülke mevzuatlarının, yasa, tüzük ve yönetmelik hükümlerinin birbirine yaklaştırılması suretiyle uyumlaştırılmasında kullanılan, Komisyon'un önerisi ile Konsey tarafından çıkarılan temel bir işlemdir. Yönergeler, üye devletleri hedeflenen sonuçlar bakımından bağlayan, ama uygulamalara ilişkin şekil ve yöntemleri bu ülkelere bırakan ve doğrudan uygulanabilirliği olmayan işlemlerdir.[20]

Üye ülkeler, yönerge ile çizilen genel çerçeve içinde, çıkardıkları uygulama yasaları yoluyla istenen düzenlemeleri hayata geçirmektedir.[21] Önemli olan, yönerge ile istenen sonucun sağlanmasıdır, bunun nasıl yapıldığı ve yöntemi önemli görülmemektedir.

c.Karar (Decision): Kararlar, tüzük veya yönerge ile getirilen esasların özel durumlara uygulanmasını sağlamak amacıyla çıkarılır. Kararlar da diğer işlemler gibi kurucu antlaşmalara dayalı olarak çıkarılmakta ve tüzük gibi Konsey ve Komisyon kararları şeklinde ikiye ayrılmaktadırlar. Kararlar genel bir kapsamda olmayıp, sadece belirtilen muhatabu bağlamaktadır.[22]

d.Tavsiye ve Görüş (Recommendation and Opinion): Topluluk kurumlarının üye devletlere, bireylere ve işletmelere belirli konularda görüş ve önerilerini iletme imkânı veren bir uygulamadır. Tavsiyeler, özellikle rekabetle ilgili birörnekliğin sağlanması amacıyla kullanılırlar. Görüş ise üçüncü kişinin isteği üzerine topluluk kurumu tarafından açıklanır. Tavsiye ve görüşler bağlayıcı değildirler.[23]

---

[19] A.k., s.33.
[20] A.k., s.23.
[21] Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, Türk Sanayici ve İşadamları Derneği Yayını, İstanbul, 2002, s.107.
[22] A.k., s.24.
[23] A.k., s.26.

II. AB'NİN DÜZENLEME POLİTİKALARI

Avrupa Birliği, ulusal ve ulusüstü düzenleme yetkilerinin bir arada kullanıldığı ve bu anlamda emsali olmayan bir yapı arz etmektedir. Bir taraftan üye devletler düzeyinde ulusal düzenlemeler çıkarılırken, diğer taraftan AB düzeyinde ve ulusları bağlayıcı özelliğe sahip uluslar üstü düzenlemeler çıkarılmaktadır. Böyle bir yapının uygun şekilde faaliyet gösterebilmesi için iki düzenleyici düzeyin alanlarının açıkça belirlenmesi önemli görülmektedir.

AB'nin düzenleme işlevi konusunda, üye ülkelerle AB arasındaki ahengin sağlanmasında Meroni doktrini önemli bir işleve sahiptir.

A.Meroni Doktrini

Meroni doktrini, düzenleyici yetkilerin kullanılması konusunda, AB Komisyonu ile üye ülkeler arasındaki işbölümünün sağlanmasında önemli bir rol oynamaktadır. Bu işbölümünde, ekonomik alanların düzenlenmesi daha çok üye devletlere bırakılmış görünmektedir. Zira AB içinde ekonomik düzenleme adı altında faaliyet gösteren tek birim AB Komisyonu altında faaliyet gösteren DG 4 birimidir ve AB rekabet yasalarının uygulanması görevini yürütmektedir.[24]

AB Komisyonu, rekabet alanında ve ekonomi dışı diğer alanlarda düzenleyici işlevlere sahip birim olarak AB'nin ulus-üstü düzenleyici organını oluşturmaktadır. AB Komisyonu'nun bizzat yürüttüğü düzenleme işlevinden başka, başka kurumlara devrettiği düzenleme işlevleri de vardır.

Avrupa Topluluğu Antlaşmasının 7. maddesinin dar yorumu; Parlamento, Konsey, Komisyon, Adalet Divanı ve Sayıştay dışında ilave yapı oluşturulmasını engellemektedir. 1958 tarihli ve "Meroni Doktrini" diye anılan Adalet Divanı kararı ile Komisyon'un kurucu Antlaşmada sayılmayan yapılar oluşturarak, bazı yürütme fonksiyonlarını onlara devretmesinin yolunu açmıştır.[25]

---

[24] Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, TÜSİAD, s.107.
[25] Giandomenico Majone, Functional Interests; European Agencies; http://www.polisci.berkeley.edu/faculty/bio/permanent/ansell,c/foodsafety/majone-functional.pdf; 04.04.2006, s.6.

Komisyon'un oluşturacağı yapılara devredebileceği yetki ise kesin biçimde sınırlandırılmıştır. Bu sınırlandırma şunları içermektedir:

- Devredilen yetki sadece Komisyon'un doğrudan sahip olduğu yetkileri kapsayabilir,
- Sadece yürütme faaliyetinin hazırlanmasını ve uygulanmasını içerebilir,
- Bağımsız birimlere karar alma yetkisi verilemez,
- Yetki devri ve kullanılışı üzerinde Komisyon sorumludur,
- Bu yetki devri, topluluk kurumları arasındaki dengeyi sarsmamalıdır.[26]

Bu ilkeler, oluşturulacak yapılara (bağımsız kurumlara) sınırlı yetkiler devredilebileceğini ve bu yetkilerin tamamen Komisyon'un denetim ve gözetiminde olacağını hükme bağlamaktadır.

Oluşturulacak yapılara siyasi karar anlamına gelecek bir yetki devri sözkonusu olamayacağı gibi, devredilen yetkinin açık biçimde tanımlanması ve yetki devreden birim tarafından açık ve objektif ölçütlere göre sürekli biçimde denetlenmesi gereklidir.[27]

Meroni doktrini, AB düzeyinde telekomünikasyon, elektrik, doğal gaz, vb temel kamu hizmetlerinin düzenlenmesini yürüten bir düzenleyici kurum oluşturulmasına engel teşkil etmektedir. Bu nedenle, AB düzeyinde uygulama yapmak üzere direktifler çıkarılmakta ve üye ülkelerden öngörülen hususları direktiflerde belirtilen sürede ve çizilen çerçeve dâhilinde kendi yasalarına geçirerek yerine getirmeleri beklenmektedir. Üye ülkelerden genellikle sektörlerini ayrı bir yapı içinde düzenlemeleri beklenmekle birlikte, bu yapının bağımsız düzenleyici bir kurum olması gerekmemektedir.[28]

AB'nin ulusal düzenleyici kurumlarla ilgili düzenlemeleri direktiflerle yapıldığından ve direktifler, sadece ulaşılmak istenen sonucu isteyen ve biçimsel şart koşmayan bir yapıya sahip olduğundan, belli sektörlerdeki düzenleme işlevleri bazen bağımsız kurumlarca, bazen de bakanlıklar altındaki birimlerce yerine getirilebilmektedir.

Meroni doktrininin de bir sonucu olarak, AB'de; Komisyon, Komisyon'un yetki devrettiği AB düzeyinde düzenleyici birimler ve Konsey Direktifleri doğrultusunda faaliyet gösteren ulusal düzenleyici birimler olmak üzere üç türlü düzenleme yapısı sözkonusudur.

---

[26] A.k. s.6.
[27] Xénophon A. Yataganas, Delegation of Regulatory Authority in the European Union; http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010301.html; 04.04.2006.
[28] A.k., s.108.

B.Neden Düzenleyici Kurumlar?

Avrupa Birliği çatısı altında hükümet anlamına gelen Komisyon varken ve yine ulusal hükümetler dururken, neden bağımsız düzenleyici kurumlara ihtiyaç duyulmuştur? Bu sorunun cevabı, bağımsız düzenleyici kurumların genel gerekçelerine atıf yapmayı gerektirmekle birlikte, AB özelinde de ayrıca cevaplandırılmaya değerdir.

AB ölçeğinde düzenleyici kurumlar oluşturulmasının nedeni, yürütme organı olan Komisyonun merkezi bürokratik çatısı altında düzenleyici işlevlerin yapılmasındaki zorlukların aşılmasıdır. AB idari yapısından daha esnek ve özerk yapılar oluşturarak faaliyetin daha etkin biçimde yapılabileceği düşünülmektedir. Diğer taraftan düzenleyici kurumlar sayesinde üye devletlerin yönetime daha fazla katılması ve Avrupa vatandaşlarının ihtiyaçları daha doğrudan dikkate alınabilecektir.[29]

Majone'e göre, AB'de düzenleyici kurumlara şu nedenlerle ihtiyaç duyulmuştur:

- Faaliyetin belli bir kurumun ana faaliyeti olarak yürütülmesi halinde daha iyi yönetileceği düşünülmektedir.
- Artan bilimsel ve teknik karmaşıklık nedeniyle konunun uzmanı olan kuruluşların kurulmasına ihtiyaç duyulmuştur.
- Kural koyma yetkisi, kural ve standartların iyi ayarlanmasını ve teknik gelişmelere iyi uyum sağlamasını gerekli kılmaktadır.
- Düzenleyici kurumların hükümet mekanizmasından ayrılması, belli grupların politika üretme sürecine katılmalarında daha faydalı olmaktadır.[30]

Görüldüğü üzere, bu gerekçeler, düzenleyici kurumların klasik bürokratik yapılara tercih edilmelerindeki genel gerekçelerle örtüşmektedir.

Avrupa Birliği'nde yönetişim uygulamaları (White Paper on Governance) çerçevesinde yapılan bir çalışmada, düzenleyici kuruluşların yeni yönetişim etkilerine neden ihtiyaç duyulduğu şu şekilde anlatılmaktadır:

- Ekonomik ve sosyal alanın düzenlenmesi, sosyo-ekonomik fenomenin karmaşıklığı, bilimsel ve teknik gelişmelerin hızlanması ve uluslararası karşılıklı bağımlılığın artması gibi nedenlerle bir dizi zorlukla karşılaşmaktadır.

[29] A.k., s.106.
[30] Majone, a.g.m., s.3.

- Ulusal düzeyde, belli alanlarda özel teknik uzmanlığa ihtiyaç duyulması giderek daha fazla karşılaşılan bir durumdur. Merkezi idare içinde mevcut uzmanlık birikimini harekete geçirmek de kolay olmamaktadır.
- Kamu faaliyetinin bağımsızlığını ve sürekliliğini sağlamak ve hükümetten ve onun seçim dönemi davranışlarından bağımsız olarak uzun dönemli hedeflere yöneltmek gerekmektedir.
- Kamusal faaliyetin görünürlük ve hesap verilebilirlik özelliklerini taşıyan bir ortamda yürütülmesinin sağlanması istenmektedir.[31]

[31] White Paper on Governance Work area 3, Report by Working Group "Establishing a Framework for Decision-Making Regulatory Agencies, SG/8597/01-EN, June 2001, ss.8,9; http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group6/report_en.pdf; 04.04.2006.

III. AB'DE DÜZENLEYİCİ KURUMLAR

A. AB Komisyonu

Avrupa Birliği ile üye devletler arasındaki işbölümünde, ekonomik alanın genel olarak üye devletlere bırakıldığı, ancak rekabet politikaları ile ilgili AB Komisyonu'na önemli görev ve yetkiler verildiğine daha önce değinilmişti.

Roma Antlaşması'nın 85-94.maddeleri rekabetle ilgili kuralları belirlemekte; kartelleri ve rekabeti sınırlayan engellerin ortadan kaldırılmasını gerektirmekte(md.85), baskın durumda olmanın kötüye kullanılmasını(md.86) ve rekabeti önleyen devlet yardımlarını yasaklamakta(md.92)dır. Ayrıca 1989'da şirket birleşmelerini önleyen bir Birleşme (Merger) Düzenlemesi çıkarılmış ve Roma Antlaşması'nın 85 ve 86.madde hükümleri 1962 tarihli 17.Düzenleme ile yeniden hüküm altına alınmıştır.[32]

Roma Antlaşması'nın 89.maddesi, rekabet yasalarının uygulanmasında Komisyona bağımsız yetkiler vermiştir. Rekabetle ilgili bütün nihai kararlar Komisyon'da bir oylama ile karara bağlanmaktadır. Bu şekilde nihai kararı verenler 20 Komiserden oluşmuş olmaktadır. Antlaşmalara göre Komiserler görevlerini yerine getirirken tamamen bağımsız olacaklar, herhangi bir hükümetten veya başka birimden talimat almayacaklar ve üye devletler de buna saygı göstererek Komisyon üyelerini etkilemeye kalkmayacaklardır.[33]

Bu hükümlerle AB Komisyonu'na üye ülkelerin etkisinden bağımsız karar alma ve uygulama yetkisi verilmiş bulunmaktadır.

Roma Antlaşmasından kaynaklanan ilkelerle yürütülen ve Komisyon tarafından yerine getirilen rekabet politikası, piyasa bütünleşmesini amaçlamakta ve tek pazar oluşturulması için rekabet yeterliliğini sağlamaya çalışmaktadır. Bu görevi Komisyon içinde Rekabet Genel Müdürlüğü (DG 4) yürütmektedir.[34]

Komisyon üyelerinden biri doğrudan rekabetle görevli iken, 23 genel müdürlükten biri olan DG 4 de rekabetle ilgili çalışmaları yürütmekle görevlidir. Konsey ve AB

[32] Laraine Laudati, "The European Commission as Regulator: The Uncertain Pursuit of the Competitive Market", in: *Regulating Europe*, Routledge, London, 1996, p.231.
[33] A.k. ss.231,232.
[34] Stephen Wilks and Ian Bartle, "The Unanticipated Consequences of Cretaing Independent Competition Agencies", *West European Politics*, 25/1, January 2002, s. 152.

Parlamentosu'na karşı bağımsız olan DG 4'ün Komisyon içerisinde böyle bir imtiyazı yoktur. Hatta Komisyon tarafından nihai karar alınıncaya kadar DG 4 diğer genel müdürlüklerden bağımsız hareket edemez ve onlarla sürekli politik etkileşim halindedir.[35]

2003 Yılında çıkarılan 1 no.lu Düzenleme, DG 4'ün liderliğini ve karar alma gücünü ve yeterliliğini artırmak için çıkarılmıştır. Decentralizasyon yaklaşımının yumuşak ve uygun şekilde yürüyeceğine üye ülkeleri ikna etmeyi amaçlayan hükümler taşıyan Düzenleme, üye ülkeler arasında rekabet konusunda yakın işbirliği yapılmasını hükme bağlamaktadır.[36]

AB'nin rekabet yasaları ve Komisyon'un uygulamaları çerçevesinde, üye ülkelerin rekabet politikaları etkilenerek uyumlaştırılmaya çalışılmıştır. Bunun sonucunda İspanya rekabet yasası1986'da yasalaşmış ve AB rekabet düzenlemelerinin hemen tamamen uyarlanması ile oluşmuştur. Belçika, Fransa, İtalya, İrlanda, Yunanistan ve Portekiz de AB rekabet düzenlemelerini farklı ölçülerde temsil eden rekabet yasaları çıkarmışlardır.[37]

Avrupa Birliği rekabet yasalarının üye ülkelerce kendi mevzuatlarına geçirilmesinin yanında, her bir üye ülkenin bir rekabet otoritesi kurması da AB Komisyonu'nun rekabet yasalarını uygulama yetkileri çerçevesinde öngördüğü bir faaliyettir. 1990'da İtalya 5 üyeli bir rekabet kurulu oluşturmuş, 1993'te Hollanda rekabet yasasını çıkararak DG4'ün modeline göre kendi rekabet otoritesini kurmuş, İsveç eski rekabet kamu denetçisini (ombudsmanını) rekabet ofisi ile yenilemiştir. AB Antlaşmaları çerçevesinde rekabet rejimleri oluşturmaları ve DG4'ün modellediği tarzda rekabet kurumları kurmaları gerektiği konusunda eski Doğu Bloku ülkeleri ile konuşulmuş ve 1990'larda bu ülkelerin rekabet rejimlerini değiştirdikleri ve otoritelerini kurdukları gözlenmektedir.[38]

Rekabeti AB merkezinde düzenlemekle görevli Komisyon ve DG 4'ün yönlendirmesi ile kurulan ulusal rekabet otoriteleri, genelde rekabeti sağlama ve piyasayı serbestleştirme işlevine sahip olmakla birlikte farklı misyonlara sahip olabilmektedirler. Kabaca ifade etmek gerekirse Alman rekabet kurumunun misyonu yasal olarak serbest piyasa ekonomisini korumaktır. İngiliz kurumunun misyonu ise kamu menfaatini korumaktır. AB rekabet birimlerinin görevi ise piyasa bütünleşmesini sağlamaktır.[39] Özel hedeflere göre misyonlarda farklılıklar olsa bile, genel rekabet politikalarında bir özdeşlik ve eşgüdüm olduğu unutulmamalıdır.

---

[35] Laudati, a.g.m., ss.232, 235.

[36] Stephen Wilks, "Agency Escape: Decentralization or Dominance of the European Commission in the Modernization of Competition Policy?" *Governance,* Vol. 18/3, p. 441.

[37] Giandomenico Majone, "The Future of Regulation in Europe," in: *Regulating Europe*, Routledge, London, 1996, p. 266.

[38] Wilks and Bartle, agm., s.154.

[39] A.k., s.159.

AB Komisyonu, bazı konularda kendisine tanınan yetkileri düzenleyici olan ve olmayan kurumlara devredebilmektedir. Komisyon'un düzenleyici işlevlerini devretmesi suretiyle oluşan AB düzeyindeki düzenleyici birimler aşağıda ele alınmıştır.

B. AB Düzenleyici Kurumları

Avrupa Birliği ana kurumları olan; Konsey, Komisyon, Parlamento ve Adalet Divanı dışında yeni kurumsal yapılar oluşturma noktasında kurucu antlaşmaların getirdiği sınırlamalara ve Meroni Doktrini ile buna getirilen istisnalara yukarıda değinilmişti. Bu çerçevede AB Komisyonu'nun faaliyetlerini kolaylaştırmak ve işlevlerinin bir kısmını yürütmek üzere 18 ayrı kurum oluşturulmuştur.[40]

Bu kurumların "düzenleyici kurum" olup olmadıkları yahut hangilerinin bu kapsamda değerlendirilebileceği konusunda açık bir yaklaşım mevcut değildir. TÜSİAD tarafından hazırlanan ve 2002'de yayınlanan "Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması" başlıklı çalışmada, 1975-2002 yılları arasında kurulmuş 13 adet *düzenleyici kurumun* varlığından bahsedilmektedir.[41] Bu çalışmada, araştırmanın yapıldığı 2002 yılına kadar kurulmuş olan, Avrupa Birliği Tercüme Ofisi dâhil bütün kurumların (agencies), işlevlerine bakılmaksızın *"düzenleyici kurum"* olarak nitelendirildikleri anlaşılmaktadır.

İki akademisyen tarafından kaleme alınan Çağdaş Kamu Yönetimi II adlı kitapta ise; "işgücünün eğitimi, çalışma güvenliği, çevre, ilaç üretimi, gıda güvenliği ve iç pazarın uyumlaştırılması gibi belli sektörlerde faaliyet göstermek için" oluşturulan 15 düzenleyici kurumdan bahsedilmektedir.[42] Araştırmanın yayınlandığı 2004 yılından önce kurulan bütün AB kurumlarının *"düzenleyici kurum"* başlığı altında verilmiş oldukları dikkat çekmektedir.

Bu tür bir genel yaklaşımın, kurumların düzenleme işlevi görüp görmediklerini dikkate almadığı ve "agency" adı ile kurulan her bir kurumu "düzenleyici" sıfatı ile nitelendirme sonucu doğurduğu anlaşılmaktadır.

Yukarıda zikredilen kaynakta, bu kurumların *idari* ve *düzenleyici* olmak üzere iki başlık altında değerlendirilebileceği ifade edilmektedir. *İdari kurumlar*; Komisyonun mali yardım programlarını uygulamasına yardımcı olmak gibi yalnızca yönetsel görevleri olduğu,

---

[40] The Agencies of European Community; http://europa.eu.int/agencies/index_en.htm; 18.04.2006.
[41] Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, s.104.
[42] Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Çağdaş Kamu Yönetimi II, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004, s.102.

*düzenleyici kurumlar*ın ise; özellikli sektörlerin düzenlenmesi, gözetimi ve denetimi konusunda ikincil mevzuat yapma yetkisine sahip oldukları belirtilmektedir.[43]

İkincil mevzuatla oluşturulan AB kurumları için bir çatı oluşturmayı amaçlayan çalışma grubunun raporunda, o zaman 16 adet olan bu kurumların işlevleri şu şekilde verilmektedir: Altı adedi *bilgilendirme*, ikisi *yönetim,* biri *hem bilgilendirme hem yönetim,* biri *idari destek* ve altısı *düzenleme* işlevine sahiptir. Yönetim işlevine sahip iki kurum ile düzenleme işlevine sahip altı kurumdan üçü *karar alma* yetkisine sahiptir.[44] Bu bilgiye göre, ne idari-düzenleyici ayrımı ne de karar alma işlevi, bu kurumların sınıflandırılmasında yeterli bir ölçüt sağlamamaktadır.

1. Düzenleme İşlevine Sahip AB Kurumları

Avrupa Birliği'nin kurumları tarafından 2006 yılına kadar oluşturulan ve benzer kurallara göre yönetilen, toplam 18 adet AB Kurumu (agencies) mevcuttur. Ancak, bunlar arasında, düzenleyici işleve sahip olarak nitelendirilen kurumlar 6 adet olup bunların listesi Tablo I'de verilmiştir.[45]

Tablo I: Düzenleme İşlevine Sahip AB Kurumları

	Kurum Adı	Kuruluş Yeri	Kuruluş Yılı	Karar Yetkisi	Kurul Üye Sayısı
1	İç Pazarda Uyumluluk Dairesi (Office for Harmonisation in the Internal Market)	Alicante	1993	Var	16
2	Topluluk Bitki Çeşitliliği Dairesi (Community Plant Variety Office)	Angers	1994	Var	16
3	Avrupa Tıbbi Ürünleri Değerlendirme Merkezi (European Agency for the Evaluation of Medicinal Products)	Londra	1993	Yok	34
4	Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi (European Food Safety Authority)	Brüksel	2002	Yok	16
5	Avrupa Deniz Güvenliği Kurumu (European Maritime Safety Agency)	Brüksel	2003	Yok	37
6	Avrupa Havacılık Güvenliği Kurumu (European Aviation Safety Agency)	Köln	2003	Var	30

Kaynak: White Paper on Governance Work area 3, Report by Working Group "Establishing a Framework for Decision-Making Regulatory Agencies, SG/8597/01-EN, June 2001, p.7; http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group6/report_en.pdf; 04.04.2006.

[43] A.k., s.103.
[44] White Paper on Governance Work area 3, Report by Working Group…, s.7.
[45] A.k., s.7.

Tablo I'de görüldüğü üzere, düzenleme işlevi görme ile karar alma yetkisinin doğrudan ilgili olmadığı, düzenleme işlevine sahip kurumların yarısında bu yetkinin olamaması ile ortaya çıkmış olmaktadır. Bunun yanında, idari yetkisi olan Kosova'yı Yeniden yapılandırma Kurumu ile Topluluk Programlarının Yönetimi Kurumu'nun *karar alma* yetkileri olduğu halde, *düzenleme* yetkileri yoktur.[46]

2.Düzenleyici Kurumların Kuruluşu

Avrupa Birliği Düzenleyici Kurumları, bağımsızlık, yeterlilik, saygınlık, saydamlık ve hesap verebilirlik özelliklerine sahip olmaları ve gerekli uzmanlık bilgisini oluşturarak etkin bir yönetim örgütlemeleri için kurulmuşlardır. Bu kurumların oluşturulmasındaki şartlar aşağıdadır: [47]

a. Yasama tercihi: Bağımsız düzenleyici kurumların kurulması, Avrupa seviyesinde belli kuruluşların kurulması şartlarını belirlemekle görevli yasama biriminin açık tercihi ile mümkün olmaktadır.

b. Yasal temel: Düzenleyici Kurum, belli Topluluk politikalarını yürütmek amacıyla kurulduğundan, bu politikalar için yasal temel oluşturan Antlaşma metinlerine dayalı olmalıdır.

c. Tüzel kişilik: Her bir Düzenleyici Kurum, tüzel bir kişiliğe sahip olmalıdır. Uygulamada her bir düzenleyici kurumun tüzel kişiliğe sahip olması var olan bir uygulamadır. Bu durum, kurumların bağımsızlığını güçlendirir ve Topluluk yasal sistemine yüksek bir görüntü sağlar.

ç. Kuruluş yeri: Mevcut Düzenleyici Kurumların çoğunda, kuruluş düzenlemesi kuruluş yerini yahut genel merkezin nerede olacağını belirlemez. Bu durumda Kurumun merkezi AB Konseyi ve devlet yönetimleri tarafından belirlenir.

2. İşlevleri ve Kurumsal Yapıları

AB Düzenleyici Kurumları; **Yönetici, İdari Kurul ve Danışma Komitesi'**nden oluşur. Düzenleyici Kurumların ekonomik alanda faaliyet göstermediklerine yukarıda değinilmişti. Bu kurumların işlevleri ve kurumsal yapıları aşağıda ele alınmıştır.[48]

---

[46] A.k., s.7.
[47] Communicating from the Commission, The operating framework for he European regulatory Agencies,Brüksel, 2002; http://europa.eu.int/comm/governance/docs/comm_agence_en.pdf; 05.04.2006, s.6,7.
[48] A.k., s.8,9.

a. Görev ve Yetkileri: Avrupa Düzenleyici Kurumlarının yetki ve sorumlulukları farklılık göstermektedir. Komisyonun yasal önerileri için görüş ve öneri vererek yardımcı olmak, Topluluk yasalarının "koruyucusu" olan Komisyonun verdiği denetim ve incelemeleri yapmak, Topluluk politikalarını yürüten birimlere yardımcı olmak gibi görev ve yetkilere sahip olabilmektedirler.

b. İdari Kurulları: Düzenleyici Kurum İdari Kurulları, Komisyonun düzenleyici ölçüleri ve yasama organının yasal çerçevesi dâhilinde genel çalışma rehberleri çıkarma sorumluluğuna sahiptirler. Kurum'un çalışma programını yapmak, prosedürlerini belirlemek ve bütçesini kabul etmekle sorumludur. Yürütme işlevi gören Düzenleyici Kurumlarda, Komisyon'un ön kabulüne bağlı prosedürlerin ve iş programlarının doğru biçimde yerine getirileceğini Komisyona garanti etmelidir.

c. Yöneticileri (Director)**:** Yönetici, Düzenleyici Kurum'un bütün faaliyetleri ile ilgili görevlerini üstlenir. Karar alma yetkisi olan Kurumlarda, alınan kararları uygulama, yasal çatıya bağlı olarak yürütme işlevine sahip Kurumlarda görüş ve çalışmalar hazırlama veya organize etme görevi vardır. Bu sorumluluklarını yerine getirebilmesi için, yöneticiye bilimsel ve teknik destek sağlamak üzere kurum içinde **Danışma Komitesi** oluşturulur.

Yöneticinin göreve atanması ve görevden alınması prosedürü Kurumun tipine göre değişir. **Yürütme görevi olan düzenleyici kurumlarda**, Komisyon tarafından önerilen bir aday listesi arasından Kurum İdari Kurulunca seçilir. **Karar alma yetkisine sahip kurumlarda,** İdari Kurulun önereceği bir dizi aday arasından Komisyon tarafından seçilir.

ç. Başvuru Kurulları: Karar alma yetkisine sahip Düzenleyici Kurumlarda, alınması gereken kararlarla ilgili üçüncü kişilerden gelecek şikâyetlerin ve başvuruların kabul edilmesi için başvuru kurulları oluşturulur.

d. Finansman ve Bütçe Konuları: Avrupa Toplulukları genel bütçesi ile ilgili yeni Topluluk Finansal Tüzüğü, Düzenleme Kurumları ile ilgili özel düzenlemeler içermektedir. Tüzüğün 185.maddesi Kurum bütçelerinin muhasebe ilkeleri ve denetimleri ile ilgili doğrudan uygulanacak kurallar koymaktadır. Ayrıca Avrupa Toplulukları bütçesinden tahsisat alan bütün Topluluk Düzenleyici Kurumlarının tabi olacağı bir yeni Tüzük, Komisyon tarafından hazırlanacaktır.

Düzenleyici Kurumların kamu hizmeti görmelerine atfen bütçelerinin genel bütçe içinde yer almaları uygun görülmektedir. Gördükleri hizmetlerden gelir elde den Kurumların bütçeleri bu tür gelirlerden oluşabilmekle birlikte, bağımsızlıklarını teminen bu tür gelirlere bağımlı olmaktan kurtarılmaları gerektiği düşünülmektedir.

3. Denetimleri

Düzenleyici Kurumlara verilen yetkilerin amacına uygun ve AB kurumsal politikaları ile uyumlu yürütülüp yürütülmediğini denetlemek üzere çeşitli mekanizmalar oluşturulmuştur. Bu kurumlara yönelik denetim mekanizmaları şu şekilde ifade edilebilir:[49]

a.Komisyon denetimi: Topluluk sistemi içerisinde, Komisyonun sınırsız sorumlulukları, Düzenleyici Kurumlar ile de özel bir ilişki içerisinde olmasını gerektirmektedir. Bir taraftan Komisyonun yasal denetim yetkileri, düzenleyici kurumlar üzerinde etkin denetim yapmaya imkân tanırken, diğer taraftan *Komisyon İç Denetçisi* de Düzenleyici kurumları denetlemekle görevlidir.

b.İdari denetim: Avrupa Birliği Temel Haklar Ayrıcalığı'nın 43.maddesi, Düzenleyici Kurumların idari denetiminin *Avrupa Ombudsmanı* tarafından yapılacağını hükme başlamaktadır.

c.Politik denetim: Avrupa Parlamentosu ve Komisyon, Düzenleyici Kurumlar üzerinde belli politik denetim yetkisine sahiptirler.

ç.Finansal denetim: Avrupa Topluluğu Antlaşmasının 248.maddesi gereği, Düzenleyici Kurumların bütçesi Sayıştay'ın denetimi altındadır.

d.Yargı denetimi: Üye ülkelerin ve AB Kurumlarının başvurusu ile Avrupa Adalet Divanı, Düzenleyici Kurumların amaçları doğrultusunda ve kurumsal sistem içinde uygulama yapıp yapmadıklarını tespit için, karar ve uygulamalarını yargılama konusu yapabilir.

5[49] A.k., s.12,13.

IV. AB’NİN SERBESTLEŞTİRME ROLÜ

Avrupa Birliği, kendi bünyesi içindeki düzenleyici kurumları doğrudan kurarken, üye ülkelerde yapılmasını istediği düzenlemeler için bu yola gitmemektedir. Bu noktada hangi sektörün serbestleştirilmesi isteniyorsa, onunla ilgili **AB Konseyi** tarafından bir **yönerge** (direktif) yayınlanarak yapılması istenen serbestleştirmenin çerçevesi çizilmektedir.

Çerçevesi çizilen serbestleştirme ve bununla ilgili düzenleme ihtiyacının hangi yol ve yöntemle karşılanacağını üye devletlere bırakmakta ve bu nedenle farklı düzenleyici kurumların ortaya çıkmasına yol açmaktadır. AB üyesi ülkelerin bazıları bir alanda bağımsız düzenleyici kurum ihdas ederken, bazılarının bu işlevi bakanlık bünyesinde yerine getirmeleri gibi farklı uygulamaların nedeni bu yaklaşımdır.

A. Belli Sektörleri Serbestleştirme Anlayışı

Genel eğilime uygun şekilde ve üye ülkelerin birbirine bağlanmasında ekonomik ve teknik gereklilikler bulunan elektrik ve telekomünikasyon gibi ağ endüstrileri için gerekli olan Avrupa Birliği düzeyinde düzenleme yapma ihtiyacı gündeme geldiğinde, AB doğrudan düzenleyici kurumları kurmaya yönelmediği gibi, üye ülkelerde de bu kurumların kurulması şartını öne sürmemiştir.

Bunun nedeni, elektrik, Telekom ve doğal gaz gibi temel kamu hizmetlerinin AB düzeyinde düzenlenmesini engelleyen **Meroni doktrini**dir. Ekonomik faaliyetlerin AB düzeyinde doğrudan düzenlenmesini engelleyen, daha doğrusu bu konuyu üye devletlere bırakan işbölümü nedeniyle, AB içinde sadece Komisyon’un bir birimi olan “DG 4” dairesinin rekabet politikaları konusundaki AB yasalarını uygulama görevi sözkonusu olabilmektedir.[50]

AB düzeyinde düzenleme yapma gerekliliği, Avrupa Rekabet Otoritesi ve Avrupa Enerji Kurulu gibi düzenleyici kurumların oluşturulmasını gündeme getirmiş, ancak yapılan

[50] Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, TÜSİAD, s.107.

yoğun tartışmalar sonunda, AB'nin özellikleri ve kurumsal yapısının başka tür çözümler gerektirdiği kanaatine varılmıştır.[51]

Bu tercih ve Meroni doktrini nedeniyle, bu alanlarda AB düzeyinde düzenleyici kurumlar oluşturulmamış ve AB düzeyinde uygulamalar yapmak için başka bir yöntem tercih edilmiştir. Buna göre, AB Konseyi'nce direktifler çıkarılmakta ve üye devletlerin öngörülen hususları belirtilen sürede ve çizilen çerçeve dışına çıkmadan kendi mevzuatlarına geçirerek düzenlemeleri beklenmektedir. Genellikle düzenleyici birimin ayrı bir yapıda olması istenmekle birlikte, bunun bir Bağımsız Düzenleyici Kurum olması gerekmemektedir.[52]

B.Üye Ülkelerin Yönlendirilmesi

Piyasaların serbestleştirilmesi amacıyla çıkarılan direktifler yoluyla, AB üyesi ülkelerin istenen standart piyasa düzenine kavuşturulması sağlanmaya çalışılmaktadır. Yönergelerin (direktiflerin) doğrudan ne yapılacağını değil, hangi sonucun sağlanacağını ifade ederek, bunun için bir takvim vermekle yetindiğine daha önce değinilmişti. Şimdi AB'nin serbestleştirme politikasının sektörler bazında nasıl yürütüldüğüne aşağıda değinilmektedir.

1.Telekomünikasyon Sektörünün Serbestleştirilmesi

Avrupa Birliği'nin 2002 yılında kabul edip 2003'te uygulamaya koyduğu Yeni Düzenleyici Çerçeve, telekomünikasyon piyasalarında rekabet hukukunun esas alınmasını öngörmekte, birçok yenilikler getirmekte ve elektronik haberleşme piyasasının düzenlenmesinde de önemli bir rol oynamaktadır.[53]

AB'de tek pazar oluşturma yaklaşımı ile çıkarılan 1998 düzenleyici çerçevesi, telekomünikasyon piyasalarında tam serbestleşme ve rekabetin artırılmasını amaçlamış, ancak sektörün gelişen yapısına uyum sağlayamamış ve tüm elektronik haberleşme şebeke ve hizmetlerini kapsamadığı için yetersiz kalmıştır. Bunun üzerine, AB Komisyonu 1999 yılında bir Duyuru (Communications Review) yayınlayarak Yeni Düzenleyici Çerçeve'nin zemini oluşturmuş ve 2002 yılında yeni çerçeve yürürlüğe konulmuştur.[54]

---

[51] A.k., s.107.
[52] A.k., s.108.
[53] Ali Demiröz, "Avrupa Birliği'nin Yeni Düzenleyici Çerçevesi Işığında Telekomünikasyon Sektörünün Düzenlenmesinde Rekabet Hukukunun Rolü," *Rekabet Dergisi*, Sayı 15, Temmuz, Ağustos, Eylül 2003, s.16.
[54] A.k., s.19.

Yeni Düzenleyici Çerçeve'de kullanılacak araçlar; (i) yönerge gibi bağlayıcı nitelikte sektöre özgü mevzuat, (ii)rehberler, tavsiyeler gibi bağlayıcı olmayan metinler ve (iii)rekabet hukukundan ibaret olacaktır. Bu çerçevede çıkarılan yeni Düzenleyici Çerçeve'nin temel hukuki metinleri şunlardır:[55]

Çerçeve Yönerge,

Yetkilendirme Yönergesi,

Evrensel Hizmet Yönergesi,

Erişim ve Arabağlantı Yönergesi,

Rekabet Yönergesi,

Kişisel Bilgilerin Korunması ile İlgili Yönerge,

Pazar Analizi Rehberi ve ilgili pazarlara yönelik Tavsiye.

Çerçeve Yönerge esas olarak, elektronik haberleşme şebeke ve hizmetlerinin düzenlenmesini amaçlamakta, haberleşme şebekesi ile hizmeti kavramlarını birbirinden ayırarak, iletimi denetlemekte içeriğin denetimini ise üye ülkelere bırakmaktadır. Bu durum, üye ülkelerin TV yayınlarının içeriğini denetlemek istemeleri ve bu konuyu AB'ye bırakmak istememelerinden kaynaklanmıştır.[56]

2.Enerji Sektörünün Düzenlenmesi

AB'de enerji piyasasının serbestleştirilmesi hareketi, 1996 tarihli Elektrik Yönergesi ve 1998 tarihli Doğal Gaz Yönergesi'nin kabulüne dayanmaktadır. Bu iki Yönerge, bütünleşmiş tek bir Ab enerji piyasası oluşturulmasını ve bu piyasada serbest rekabetin hâkim olmasını amaçlamaktadır. Bu yönergeler üye ülkeler tarafından büyük oranda iç hukuklarına geçirilmiştir.[57]

AB Elektrik Yönergesi, üye ülkelerde ulusal düzenleyici kurumlar kurulmasını ve bunun elektrik sektörünün menfaatlerinden tamamen bağımsız olmasını öngörmüştür. Kurulacak düzenleyici kurumların hangi özelliklere sahip olacağı açıkça sayılmamakta ve bu kurumun bir bakanlığa bağlı olarak çalışmasına da engel getirmemektedir. Nitekim, Danimarka'da düzenleyici otorite Ekonomi ve Ticari İşler Bakanlığı'na, İspanya'da ise Ekonomi Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyet göstermektedir.[58]

---

[55] A.k., s.22.
[56] A.k., s.23.
[57] Çağdaş Evrim Ergün, "Türkiye ve Avrupa Birliği'nde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler," *Türkiye Barolar Birliği Dergisi,* Sayı 50, Ocak, Şubat 2004, s.52.
[58] A.k., s.53.

3. Düzenlenen Diğer Alanlar

Avrupa Birliği üyelerinin ulusal temelde düzenleyici birimler oluşturarak düzenledikleri alanlar arasında; *rekabet, su, posta, çevre, demiryolu, medya, gıdaların denetimi, kişisel bilgilerin korunması* ve yukarıda değinilen *telekomünikasyon* ve *enerji* alanları sayılabilmektedir. Genelde piyasa aksaklıklarının yer aldığı bu alanların serbestleştirilmesi ve düzenlenmesi birlikte yürümektedir.[59]

AB üyesi ülkelerde tek bir tanım çerçevesinde ele alınamayan farklı türde ve farklı hukuki statüde düzenleyici kurumlar mevcuttur. Sözgelimi Almanya'da federal düzeyde ve eyalet düzeyinde mevcut çeşitli kurumların çoğu, bakanlıklar içinde veya bakanlıklara bağlı olarak çalışmaktadırlar. Bu kurumların siyasetten ve bulundukları sektörde faaliyet gösteren işletmecilerden bağımsız olmaları temel bir ilke durumundadır.[60]

Fransız hukukunda düzenleyici kurumlar, yasama; yürütme ve yargıdan sonra dördüncü bir erk olarak ele alınabileceği tartışılmakta, ancak bu kurumların *tüzel kişilikleri* bulunmamaktadır.[61] Ab çerçeve düzenlemeleri, düzenleyici kurumların tüzel kişiliği olup olmaması noktasında da amir bir hükme sahip değildir.

---

[59] Acar, Özgür, a.g.e, s.106.
[60] A.k., s.106.
[61] Ali Kaya, Bağımsız ve Düzenleyici Üst Kurullar, Eğitim Kitabevi yayınları, Konya, 2004, s.77,78.

SONUÇ

Avrupa Birliği'nin düzenleyici kurumlar bağlamındaki faaliyetleri, Meroni doktrini çerçevesinde oluşan yetki paylaşımının sınırları içinde yapılmaktadır. Bu çerçevede, **AB Komisyonu** ekonomik alanların üye devletlere bırakılması kuralına rağmen, rekabet alanını düzenlemekte ve üye ülkeler üzerinde etkin bir düzenleme ve denetim işlevi sürdürmektedir.

Komisyon içindeki Rekabet Genel Müdürlüğü (DG4)'nün çalışmaları ile rekabet alanındaki düzenlemeler yapılmakta, yine bu çerçevede üye ülkelere kurdurulan rekabet kurumları veya ofisleri ile belirlenen politikaların hayata geçmesi sağlanmaktadır.

AB'nin ikinci düzenleme işlevi, yasa ve tüzüklerle kurulan ve AB Komisyonu'nun belli alanlardaki yetkilerini devrettiği **kurumlar** (agencies) aracılığıyla yürütülmektedir. AB Komisyonu'nun devrettiği yetkileri kullanan bu kurumlar toplam 18 adet olup, bunlardan 6'sı düzenleme işlevi görmektedirler. AB merkezi kurumları, doğrudan ekonomik alanı düzenlememekte, AB kurucu antlaşmaları ve Meroni doktrini ile kendilerine bırakılan alanlarda faaliyet göstermektedirler.

AB'ye bırakılan alanlarda ya Komisyon doğrudan düzenleme yapmakta yahut kurulan alt kurumlara bu görevi devretmektedir. AB'ye bırakılan alanlarda, üye ülkeler AB'nin düzenlemelerine uymak ve kararlarını uygulamak zorundadırlar. Bu düzenlemeler Konsey antlaşmaları ve tüzüklerle yapıldığında, üye ülkelerde doğrudan uygulanabilirlik ve doğrudan etkililik güçlerine sahiptirler.

Üçüncü düzenleme tipi, üye ülkelerdeki düzenleyici kurumlar aracılığı ile yürütülmektedir. **AB Konseyi**'nin Yönergeleri ile çerçevesi çizilen alanlarda, sözkonusu yönergelerin öngördüğü amacı gerçekleştirmek üzere, üye devletlerin yasama faaliyetleri ile düzenleyici kurumlar ihdas edilmektedir. AB Yönergeleri, doğrudan düzenleyici ve biçimsel bağlayıcı metinler olmayıp, sonuç ve zamanlama veren çerçeve metinler olduğundan, üye devletlerce oluşturulan düzenleyici kurumların örgütsel yapıları, yetkileri ve çalışma biçimler birbirlerinden farklılıklar göstermektedir.

Sonuç olarak, Avrupa Birliği, merkezi bünyede Komisyon ve düzenleyici kurumlardan oluşan iki ve üye ülkelerdeki düzenleyici kurumlar olmak üzere, üçlü bir yapıda düzenleyici faaliyetlerini yürütmekte ve yönetişim kavramına uygun serbestleştirme ve katılım çabalarını sürdürmektedir.

KAYNAKLAR

Acar, Muhittin, Hüseyin Özgür, Çağdaş Kamu Yönetimi II, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004.

Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, Türk Sanayici ve İşadamları Derneği Yayını, İstanbul, 2002.

Communicating from the Commission, The operating framework for he European Regulatory Agencies, Brüksel, 2002; http://europa.eu.int/comm/governance/docs/comm_agence_en.pdf; 05.04.2006.

Demiröz, Ali, "Avrupa Birliği'nin Yeni Düzenleyici Çerçevesi Işığında Telekomünikasyon Sektörünün Düzenlenmesinde Rekabet Hukukunun Rolü," *Rekabet Dergisi*, Sayı 15, Temmuz, Ağustos, Eylül 2003, ss.15-40.

Ergün, Çağdaş Evrim, "Türkiye ve Avrupa Birliği'nde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler," *Türkiye Barolar Birliği Dergisi,* Sayı 50, Ocak, Şubat 2004, ss.45-60.

European Parliament Fact Sheets, Sources and scope of Community law; http://www.europarl.eu.int/factsheets/1_2_1_en.htm; 03.04.2006.

Founding Treaties; http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/treaties_founding.htm; 03.04.2006.

Hekimoğlu, Mehmet Merdan, Avrupa Birliği Hukuku ve 1982 Anayasasına Göre Egemenlik;http://www.e-sosder.com/dergi/5MHKMOGLU_AB_6.doc;03.04.2006.

Kaya, Ali, Bağımsız ve Düzenleyici Üst Kurullar, Eğitim Kitabevi Yayınları, Konya, 2004.

Laudati, Laraine, "The European Commission as Regulator: The Uncertain Pursuit of the Competitive Market", in: *Regulating Europe*, Routledge, London, 1996, pp. 229-261.

Majone, Giandomenico, "The Future of Regulation in Europe," in: *Regulating Europe*, Routledge, London, 1996, pp. 265-283.

Majone, Giandomenico, Functional Interests; European Agencies; http://www.polisci.berkeley.edu/faculty/bio/permanent/ansell,c/foodsafety/majone-functional.pdf ; 04.04.2006.

Tezcan, Ercüment, Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku, Uluslar arası Stratejik Araştırmalar Kurumu, Ankara, 2005.

The Agencies of European Community, Activities; http://www.europa.eu.int/agencies/activities_en.htm; 05.04.2006.

The Agencies of European Community, How do They Function?; http://www.europa.eu.int/agencies/index_en.htm; 05.04.2006.

Treaties of European Union, http://treaties-of-the-european-union.mindbit.com/; 03.04.2006.

Umut Doğu, Avrupa Birliği Hukukunda Tüzük ve Ulusal Hukuka Etkileri, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 2001.

Ülger, İrfan Kaya, Avrupa Birliği Hukukunu Ne Derece Tanıyoruz?; http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/nis97/7.htm; 03.04.2006.

White Paper on Governance Work area 3, Report by Working Group "Establishing a Framework for Decision-Making Regulatory Agencies, SG/8597/01-EN, June 2001; http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group6/report_en.pdf; 04.04.2006.

Wilks, Stephen and Ian Bartle, "The Unanticipated Consequences of Cretaing Independent Competition Agencies", *West European Politics*, 25/1, January 2002, 148-172.

Wilks, Stephen, "Agency Escape: Decentralization or Dominance of the European Commission in the Modernization of Competition Policy?" *Governance,* Vol. 18/3, pp. 431-452.

Yataganas, Xénophon A., Delegation of Regulatory Authority in the European Union; http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010301.html; 04.04.2006.